

# 시장과 도시재생

## — 시장과 도시재생의 조응성을 중심으로 —

김혜천\*

### <目 次>

- |                      |                       |
|----------------------|-----------------------|
| I. 논의를 시작하며          | 3. 도시재생과정의 이해관계자      |
| II. 도시재생의 개념적 범위와 성격 | 4. 도시재생과정의 갈등 사례      |
| 1. 도시재생의 개념적 범위      | IV. 시장기제와 도시재생사업의 조응성 |
| 2. 도시재생의 성격과 의의      | 1. 지구 차원의 도시재생사업      |
| III. 도시재생 환경의 한국적 토양 | 2. 도시 차원의 도시재생사업      |
| 1. 도시재생 관련 법제도적 여건   | V. 논의를 맺으며            |
| 2. 도시재생의 시장적 여건      |                       |

### I. 논의를 시작하며

도시재생은 시장친화적인가? 도시재생의 사업과정이 시장경제의 기본 논리와 조화될 수 있는가? 이와 같은 질문으로부터 본 논문을 시작하는 것은 도시재생사업이 시장친화적 구조를 가지고 있느냐 여부에 따라 국가나 지방정부 차원의 도시재생정책의 방향이 달라져야 하기 때문이다. 여기서 “시장친화적(market friendly)” 또는 “시장우호적”이란 “반(反)시장적”이라는 개념과 대치되는 개념으로, ‘경쟁시장의 기본 원리에 충실한 시장’을 의미한다.<sup>1)</sup> 따라서 만약 도시재생사업이 시장친화적 성격을 강하게 가지고 있다면 정부의 역할은 시장의 기능이 원활하게 돌아갈 수 있도록 시장조건을 만들어 주고 경쟁시장을 저해하는 각종 문제나 제약을 제거해 주는 데 초점을 두어야 한다. 반면 도시재생사업의 성격이 근원적으로 시장친화적이지 못하다면 정부의 역할은 도시재생사업의 추진과정에 보다 적극적으로 개입하여 도시

\* 목원대학교 교수

1) 시장친화의 소극적 개념은 정책이 시장의 작용을 저해하지 않는 것을 의미하며, 시장친화의 적극적 의미로는 비정상적인 시장구조를 정상화 하는 것까지 포함하는 것을 의미한다(박창수, 2007, p. 240).

재생사업의 목적을 달성할 수 있도록 해야 한다. 즉, 도시재생사업의 원활한 추진을 위한 법적·제도적 개입과 함께 다양한 지원제도를 동원하여 도시재생사업을 바람직한 방향으로 유도하거나, 경우에 따라서는 공공부문이 직접 도시재생사업을 주도해야 함을 의미한다.

여기서 도시재생사업이 시장친화적인가 하는 문제를 논의하기 위해서는 우선 도시재생사업의 개념적 범위가 무엇인가에 대한 논의가 선행되어야 한다. 왜냐하면 도시재생사업의 성격 또는 개념적 범위 여하에 따라 시장과의 관계성 파악 역시 가능하기 때문이다. 문제는 최근 들어 도시재생에 대한 관심이 크게 증대하면서 도시재생의 성격과 개념적 범위에 대하여 다양한 시각들이 제시되고 있으며, 작금에 논의되고 있는 도시재생사업이 과연 무엇을 의미하는지 혼란을 가중시키고 있다는 점이다.

1970년대부터 서울과 일부 대도시를 중심으로 노후불량주거지역 또는 노후한 도심지역을 중심으로 시행해 오던 주택개량재개발사업과 도심재개발사업, 주거환경개선사업 등 도시정비사업이 2000년대에 와서는 지방중소도시의 기성시가지 재정비로 그 지역적 범위가 확대되고 있으며, 같은 기간 일본과 서구 도시들의 성공적인 도시재생 사례들이 소개되면서 도시재생에 관한 논의는 관련 학자들이나 공무원, 실무자들간에 중요한 이슈가 되고 있다. 그러나 국가 차원의 도시재생을 위한 R & D 로드맵이 제시되고, 지방정부들은 앞 다투어 도시재생을 도시정책의 최우선 과제로 제시하고 있지만 정작 도시재생이 무엇을 의미하며 도시재생의 목표가 무엇인가에 대한 명확한 정의를 내리지 못하고 있다.<sup>2)</sup> 특히 도시재생사업이 실제 진행되고 있는 한국적 현장 상황은 논의 구조를 더욱 복잡하게 만든다. 토지소유구조나 시행업체의 특성, 지역의 역사적 전통, 주민의식, 이해관계 구조 등 시장여건과 사업 환경이 서구의 그것과 크게 다름에도 불구하고 서구의 성공적 도시재생 사례에 대한 무분별한 벤치마킹이 논의되고 있기 때문이다.

본 논문은 이와 같은 문제의식에서 도시재생 환경의 한국적 상황을 이해하고, 이러한 이해를 바탕으로 시장친화적 도시재생의 가능성과 정책 조건을 규명함으로써 정부가 의욕적으로 추진하고 있는 도시재생정책의 실천성을 제고하는 데 도움을 주고자 한다. 이를 위해 먼저 도시재생과 도시재생사업의 개념에 대한 논의를 하고, 현실적으로 도시재생사업이 추진되거나 계획되고 있는 사업현장의 한국적 시장구조를 살펴보게 된다. 이와 같은 시장구조 하에서 시장기재와 도시재생사업의 조응성을 검토하고, 시장친화적 도시재생의 가능성과 조건, 정책적 시사점을 모색하게 된다.

2) 현재로서는 도시재생사업단이 정의한 도시재생의 개념이 가장 널리 받아 들여 지고 있으나, 이 역시 개념적 범위가 너무 광범위하고 추상적이어서 도시재생의 목표를 설정하기가 어렵다는 문제가 제기되고 있다.

## II. 도시재생의 개념적 범위와 성격

### 1. 도시재생의 개념적 범위

원래 재생(regeneration)이라는 사전적 개념은 “생명체가 절단된 신체의 일부를 대체 혹은 회복시키는 과정”(the process by which some organisms replace or restore lost or amputated body parts)을 뜻한다.<sup>3)</sup> 즉, 생명체의 잃어버린 조직이나 기관을 다시 만들어 원상태로 복구시킨다는 의미다. 이러한 의미를 도시공간에 적용해 본다면, 도시재생(urban regeneration)은 쇠퇴해진 구시가지가 기능회복을 통해 과거의 활기찬 도시로 부활하는 것을 의미한다. 물론 여기서의 부활은 단순히 과거로 되돌아가는 것은 아니다. 새로운 도시환경의 변화에 발전적으로 부응하여 활기 넘치는 도시로 변모해가는 것을 의미한다. 따라서 도시재생의 개념 속에는 노후화된 시설의 물리적 환경의 개선과 함께, 일자리 창출과 지역상권의 부활을 통한 경제회생, 그리고 지역 커뮤니티의 복원과 주민참여 활성화를 통한 도시활력의 증진과 같은 종합적인 성격이 포함된다. 즉, 과거의 “쇠퇴도시의 물리적 재생”이라는 소극적 개념에서 벗어나서 도시의 재구조화와 성장동력 창출을 통한 “지속가능한 도시구현”이라는 적극적 의미로 해석한다.<sup>4)</sup>

역사적으로 볼 때 도시재생이라는 개념의 등장은 도심부(urban center)의 침체된 경제를 활성화시켜 도심의 기능을 부활시키는 문제에서부터 출발하였다. 서구에서는 1950년대의 도시 재구축(urban reconstruction)을 통한 물리적 환경개선으로부터 시작하여, 60년대의 도시재활성화(urban revitalization), 그리고 70년대의 도시재개발(redevelopment)의 접근방법으로 이어진다. 그러나 이러한 접근방법들은 물리적 환경을 정비·개선시키는 데 초점을 두고 있어 도심지역이 지속적이고 종합적으로 활기를 되찾는 데는 한계를 가질 수밖에 없었다. 따라서 80년대 이후 전개되고 있는 도시재생(urban regeneration)은 물리적 환경개선과 함께, 지역경제와 환경, 사회복지(주택·교육·보건) 향상 등 종합적인 도시부흥을 통한 도심지역의 삶의 질 향상을 실천적 범위로 설정하고 있다.<sup>5)</sup>

반면 우리나라에서 쇠퇴지역에 대한 종합적인 처방으로서의 도시재생이라는 개념이 적극 논의되기 시작한 것은 2000년대 초부터라 할 수 있다.<sup>6)</sup> 노후불량주거지역이나 노후도심지역

3) 영국 브리테니커 사전의 재생(regeneration)에 대한 정의(<http://search.cb.com/cb/article-9110646>).

4) 김혜천(2003a), p. 84.

5) 영국의 토니블레이 정부와 일본의 고이즈미 내각에서는 도시재생을 사회, 교육, 복지, 문화서비스 수준  
의 개선과 경제회복을 통한 경쟁력 확보라는 측면에서 도시부흥(urban renaissance)이라는 보다 포괄적인  
용어로 개념화 하였다(한국건설교통기술평가원, 2006, p. 5).

6) 도시재생이라는 용어를 명시적으로 사용하지는 않았지만 쇠퇴 도심지역의 재생 관한 논의는 1990년대

에 대한 재정비 문제는 이미 1960년대 말부터 제기되기 시작하였고, 이들 지역에 대한 도시 재정비사업이 본격적으로 시행된 것은 1980년대 초 재개발조합 구성을 통한 민간주도의 합동재개발 사업방식이 도입되면서부터다. 이 시기에 서울 등 대도시의 도심부 주변지역에 산재해 있던 무허가불량주택, 소위 달동네들이 철거재개발(redevelopment) 또는 현지개발(upgrading and improvement) 방식으로 재정비되기 시작하였으며, 이러한 사업방식은 이름만 달라졌을 뿐 최근까지 계속되고 있다. 그러나 이와 같은 도시재정비사업은 물리적 환경개선에 초점을 둔 사업으로 최근에 논의되고 있는 도시재생과는 사업의 궁극적인 목표나 성격에 있어 상당한 차이가 있다.

도시재생의 개념과 형성과정에 대한 이상의 논의를 종합하면 도시재생의 개념적 범위는 다음과 같이 정리할 수 있다. 먼저 학술적 차원에서는 도시재생의 개념적 범위를 상당히 넓게 인식하고 있다는 점이다. 도시재생사업단에서 정의한 개념이 대표적이며, 대부분의 학자들도 이러한 개념적 범위에 동조한다. 즉, 도시재생은 “산업구조의 변화 및 신도시·신시가 지 위주의 도시 확장으로 상대적으로 쇠퇴되고 있는 기존 도시를 새로운 기능을 도입·창출함으로써 물리·환경적, 경제적, 생활·문화적으로 재활성화 또는 부흥시키는 것”으로 정의한다.<sup>7)</sup> 따라서 기존의 물리적 환경정비 중심의 “도시 및 주거환경정비사업” 영역 외에도 산업·경제적, 사회·문화적 영역까지 포함함으로써 도시재생의 개념적 범위를 상당히 포괄적·종합적으로 설정하고 있다.

상당수의 학자들도 유사한 인식을 가지고 있다. “도시재생은 쇠퇴지역의 문제를 종합적인 시각에서 해결하려는 접근으로, 해당지역의 경제적·사회적·환경적 상태를 지속적으로 개선함으로써 기성시가지의 재활성화를 도모하는 것”으로 설명하거나,<sup>8)</sup> “특정 공간의 물리적 재편이라는 하드웨어적 특성뿐만 아니라 도시경쟁력을 새롭게 창출하기 위한 경제·사회 전반에 걸친 소프트웨어적 측면을 포괄 한다”거나,<sup>9)</sup> 또 “광의의 도시재생은 도시경제와 문화의 활력을 증진하고 삶의 질을 높이기 위한 일체의 협동적이고 집단적인 물적, 사회·경제적 변화를 통칭 한다”<sup>10)</sup>고 설명하는 학자들은 같은 부류에 속한다.

그러나 도시재생의 개념적 범위에 대한 이와 같은 접근방법은 도시재생에 대한 인식을 너무 포괄적·종합적·추상적으로 설정함으로써 정부의 도시재생정책 추진과정에 실질적인 도움을 주기 어렵다는 문제가 제기될 수 있다. 따라서 도시재생정책이 실천적 의미를 갖기 위

말부터 시작되었으며, 도시재생이라는 용어와 함께 재생문제를 적극적으로 다루기 시작한 것은 2000년대 초부터라 할 수 있는 바, 다음의 문헌들이 초기 논의의 주류를 이루었다. 김해천(2001, 2003), 김영환(2001), 김형환 외(2002, 2003), 백기영 외(2002), 계기석(2003), 임서환(2006, 2007), 박환용(2007a, 2007b), 한국건설교통기술평가원(2007) 등.

7) 한국건설교통기술평가원, 2006, p. 6.

8) 김영환 외(2003), p. 89.

9) 윤창훈(2007), p. 31.

10) 김용웅(2008), p. 6.

해서는 구체적이고 명확한 범위의 설정이 필요하다.

국내 학자들 중에서는 도시재생의 개념적 범위를 좁게(협의의 개념) 설정한 경우는 찾아보기 어렵다. 다만 김용웅(2008)은 도시재생의 개념을 협의의 개념과 광의의 개념으로 구분하고, 협의의 도시재생을 “도시계획의 틀 속에서 추진되는 공간에 대한 특정한 교정적 또는 회복적인 변화”라고 설명함으로써 현재 시행되고 있는 도시정비사업의 현실적 사업범위와 유사한 의미로 인식하고 있다.<sup>11)</sup>

우리나라에서 도시재생이라는 개념은 법적 개념은 아니다. 따라서 현재로서는 관련 법에서 도시재생에 대한 개념을 명시적으로 정의하는 규정은 없다.<sup>12)</sup> 도시정비사업을 시행하는 업계나 관련 행정부서에서는 기존의 도시정비사업(도시환경정비사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업, 주거환경개선사업, 재정비촉진지구사업 등)을 도시재생사업으로 인식하기도 하며, 일부 기관에서는 편의상 도시정비사업을 도시재생사업이라는 개념으로 받아들이고 있는 실정이다.<sup>13)</sup> 그러나 행정적으로는 도시재생이라는 용어를 일부 명시적으로 표명하고 있다. 국토해양부는 공식 홈페이지에 도시재생사업단에서 정립한 도시재생의 개념을 국토해양부의 공식적 개념으로 제시하고 있다. 또한 2008년 “도시재생과”를 신설하여 기존의 각종 도시정비업무 외에 추가로 U-City 업무나 살고 싶은 도시 만들기 업무 등을 포함시킴으로써 정부 차원에서도 광의적 개념의 도시재생을 정책적 준거로 인식하고 있는 셈이다.

이상의 논의를 요약하면 도시재생의 개념은 크게 3가지 범주에서 인식될 수 있다. 먼저 가장 좁은 의미(최협의)에서의 도시재생의 개념은 “노후·쇠퇴지역의 공간에 대한 물리적 환경개선”을 의미한다. 과거 도시정비사업이 이러한 개념적 범위에 포함되며, 아직도 사업현장의 실무자들은 그렇게 인식하고 있다. 도시재생의 협의의 개념은 물리적 환경개선이라는 최협의의 개념보다 다소 확대된 의미로, 물리·환경적, 경제적 쇠퇴지역 또는 사회·문화적 일탈지역 등에 대하여 “도시계획적 절차를 통해 공간 차원의 정비·공급과, 관련 부대사업을 통해 지역의 주거환경과 생활의 질을 개선해가는 과정”이라고 정의할 수 있다. 여기서 재정비 또는 공급대상은 노후주택이나 건축물, 재래시장 및 부대시설, 기타 각종 도시기반시설과 공공·편익시설을 포함하며, 부대사업은 지역 커뮤니티의 복원과 유지를 위한 프로그램 개발, 저소득층 밀집지역의 사회적 일자리 창출 프로그램 등 최소한의 비공간적 사업을 포함한다. 이와 같은 개념에서 보면 「도시 및 주거환경정비법」상의 “정비사업”의 내용적 범위보다는 다

11) 김용웅(2008), p. 6.

12) 현재 「국토해양부와 그 소속기관 직제」에 관한 시행령에서 국토정책국의 업무에 “도시재생”을 포함시키고 있으나 구체적인 내용이나 용어 정의와 관련된 규정은 없다. 그러나 도시재생사업단에서는 도시재생 관련 법·제도개선에 대한 연구를 진행하고 있어 향후 입법과정을 거쳐 학술적으로 논의되고 있는 광의적 개념의 도시재생사업과 관련된 내용이 포함될 것으로 전망된다.

13) 예컨대 인천지방공사에서는 2개 지구의 주거환경개선사업을 “도심기능재생사업”으로 분류하고 있으며, 대한주택공사에서는 도시재생사업본부를 설치하여 도시정비사업을 포함한 관련 업무를 담당하고 있다.

소 넓은 개념이다.

반면 도시재생의 광의의 개념은, 앞에서 설명하였듯이 도시재생사업단과 대부분의 학자들이 인식을 같이 하는 포괄적이고 통합적인 개념이며, 본 논문에서도 도시재생사업단에서 설정한 개념을 도시재생의 광의의 개념으로 받아들이고자 한다. 따라서 이후에서 논의하는 도시재생은 기본적으로 광의의 개념에서 논의하게 된다. 물론 이와 같은 광의의 도시재생 개념이 실제 도시재생사업으로 실천되기 위해서는 법적 근거를 가져야 하며, 사업의 성격상 국토해양부와 노동부, 문화부 등 다양한 부처가 참여할 수 있는 범으로 제도화 되어야 할 것이다.

## 2. 도시재생의 성격과 의의

### 1) 통합적·종합적 접근방법

기존의 도시정비사업과 차별화 되는 도시재생의 성격은 쇠퇴도시의 부활을 위한 통합적·종합적 접근방법에서 찾을 수 있다. 기존의 도시정비사업이 특정 지구의 물리적 환경개선에 중점을 두고 또 개별 단위사업 방식으로 추진됨으로써 사업지구와 주변지역 주민들의 삶의 질 향상에 기여하지 못한 반면, 도시재생은 물리적 환경개선과 함께, 이해관계자간의 합의형성과 원주민의 생활적 지속성 확보 등 의사결정 시스템을 중시하며, 도시관리적 관점과 주택정책적 관점, 사회·경제적 관점을 동시에 고려하는 등 통합적 접근방식의 정비개념이라는 점이다. 이를 물리·환경적, 산업·경제적, 사회·문화적 측면으로 구분하여 정리하면 다음과 같다.<sup>14)</sup>

먼저 물리·환경적 측면에서는 쇠퇴화가 진행되는 기성시가지의 체계적인 정비와 함께, 도심부는 경제·사회·문화적 중심지로서의 기능회복과, 업무·주거·문화 등 도심적 기능이 통합된 복합개발의 특성을 가지고 있다. 즉, 단순한 주택이나 오피스의 공급으로 그 역할이 끝나는 것이 아니고, 복합개발을 통해 새로운 경제적 활력을 유인하는 의미를 갖는다.

산업·경제적 측면에서는, 지역의 특성에 맞는 다양한 일자리 창출과 산업 경제적 다양성을 갖는 주거환경을 조성함으로써 저소득층 주민을 지역사회에 통합시키고, 도심 상주인구의 안정적 확보를 통한 상권의 활성화를 포함한다. 최근에 일부 서구의 도시들이 산업침체에 따른 쇠퇴지구를 새로운 성장 동력을 갖는 신산업지구로 활용하거나, 창조 산업형 도시재생을 통해 도시를 부활하는 사례에 주목할 필요가 있다.

그리고 사회·문화적인 측면에서는, 지역경제기반의 붕괴와 함께 대두되는 실업과 빈곤, 일탈행위 등 사회적 문제를 함께 해결하고자 하며, 자생적 커뮤니티의 부활과 시민참여, 지역재생을 통한 살기 좋은 마을 만들기의 실행, 지역 전통문화의 부활과 보전, 지역경관형성을 통한 정체성 확보 등 다양한 측면의 프로그램을 가진다.

14) 한국전설교통기술평가원, 앞글, p. 11 참조.

## 2) 이해관계자간의 상이한 의미부여

그러나 도시재생사업의 현실에서는 위와 같은 긍정적인 참여와 성과를 기대하는 것은 쉽지 않을 것이다. 이와 같은 사회·경제·문화적 다양성과 통합적인 성격은 이해관계자에 따라 다른 의미를 가지게 되기 때문이다. 도시재생사업의 현장에는 공익적 차원에서 재생사업을 관리하는 공공부문과 함께, 토지·주택소유자와 건설자본, 자본이익(capital gain)을 기대하고 참여하는 일반 투자자, 토지·주택소유자와 장기간 같이 거주해 온 세입자, 그 외에도 최근에는 도시재생사업을 공익적 사업으로 인식하고 지역 환경 개선의 차원에서 개입하고자 하는 지역의 시민사회단체 등 다양한 이해관계자들의 기대와 이해관계가 서로 교차하게 된다.

민간주도의 기존의 도시정비사업이 부동산개발적인 특성을 강하게 가지고 있듯이, 도시재생사업 경우에도 물리적 환경개선 과정에서 건설자본이나 토지소유자의 입장에서는 부동산 가치를 극대화하는 사업방식에 몰두하게 될 것이다. 실제 2001년 일본 고이즈미 내각에 의해 도입된 도시재생정책이 “낙후도시를 개조하여 풍요로운 생활공간을 조성”한다는 원칙 외에 “토지가격을 부양하여 경기회복에 기여”한다는 경제 정책적 목표를 가지고 있는 것으로 분석하고 있으며,<sup>15)</sup> 2008년 3월 이명박 정부가 출발하면서 부동산경기 활성화를 염두에 둔 “도시재생 강화 정책”이 발표된 근거에도 유사한 정책목표가 깔려 있다.

## 3) 사업주체와 사업규모

기존의 도시정비사업은 주로 민간주도로 사업이 시행되고, 사업규모는 사업의 실행성을 감안하여 소규모 개별 단위사업 중심으로 추진되고 있다. 물론 최근에는 소규모 개별사업지구 중심의 사업시행의 문제점(기반시설 부족 등으로 인한 생활환경 악화 등)이 지속적으로 부각됨에 따라 광역적 도시정비방식(소위 뉴타운식 개발)이 일부 시행되고 있다. 그러나 형식은 광역적 도시정비방식이나 사업내용의 실상은 개별 사업지구의 물리적 통합 수준에 그치고 있다.<sup>16)</sup>

반면 도시재생사업은 그 성격상 물리적 정비사업을 포함하여 다양한 사업들이 통합적으로 시행되어야 하기 때문에 공공부분이 직접 사업시행자가 되거나 공공부문의 강력한 개입이 필요한 경우가 발생한다. 전체 광역적 마스터플랜 관리주체(공공부문)와 지구단위 개발주체(공공 또는 민간)가 구분되어 상호 협력체제에 의해 시행된다. 사업의 규모에 있어서는 광역적 차원의 사업시행이 필요하며, 특히 지방 중소도시의 경우 주로 단핵도시적 성격을 지니고

15) 2001년 일본 고이즈미 내각에 의해 도입된 도시재생정책은 “토지가격을 부양하여 경기회복에 기여”한다는 경제 정책적 목표와, “낙후도시를 개조하여 풍요로운 생활공간을 조성”한다는 도시 정책적 목표 등 2가지 목표를 가지고 있는 것으로 분석하고 있다(박세훈, 2004, p. 24).

16) 현재 광역적 재정비사업이라 할 수 있는 재정비촉진지구사업은 하나의 사업지구안에 총괄사업관리자가 전체 사업계획을 관리하게 되나, 실질적인 재정비사업은 사업지구별로 다수의 사업들이 독자적으로 사업을 시행하고 있는 실정이다.

있기 때문에 도시 전체가 도시재생사업의 대상이 되어야 하는 경우가 많을 것으로 예상된다. 따라서 도시재생사업의 경우 다양한 주체가 참여하는 거버넌스 구성이 중요하게 대두된다.

### III. 도시재생 환경의 한국적 토양

그러면 쇠퇴도시를 부활하고 지속가능한 도시로 변모시켜줄 수 있다는 도시재생사업의 한국적인 현실과 토양은 어떤가? 과연 이와 같은 도시재생의 비전이 현실적인 사업여건 속에서 실현가능한가? 도시재생정책의 형성과 사업계획을 수립하기에 앞서 사업현장의 이해관계 구조와 시장여건 등에 대한 철저한 검토가 선행되지 않으면 도시재생사업은 당초의 목적을 달성하기가 어렵게 된다.

도시재생에 관한 논의를 시작하면 빠지지 않고 등장하는 것이 서구 선진국의 성공적인 도시재생사례다. 1997년 개관된 빌바오 구겐하임 미술관이 전통산업(조선업)의 몰락으로 침체되어 가던 스페인의 항구도시 빌바오를 연간 외국관광객 100만 명이 넘는 활기찬 도시로 부활시킨 사례나, 철강산업의 몰락으로 쇠퇴해진 영국 버밍햄이 도심 재래시장의 재생을 통해 도시 경쟁력을 회복시킨 사례, 도심재개발사업으로 조성된 복합공간과 다양한 이벤트의 제공으로 세계적인 명소가 된 일본 동경의 룩본기힐스 사례는 대표적으로 등장하는 지역이다. 물론 이러한 성공사례는 우리의 도시재생정책의 형성에 적지 않은 교훈을 주고 있다. 그러나 중요한 것은 서구의 성공적 사례지역과 우리의 도시재생 현장은 사업환경과 시장구조, 참여자의 특성 등에서 있어서 현실적인 차이가 너무나 크다는 점을 염두에 두어야 한다. 따라서 실천가능한 도시재생정책의 형성과 성공적인 사업시행을 위해서는 먼저 우리의 재생사업 현장에 대한 이해가 선행되어야 한다.

이러한 맥락에서 여기에서는 먼저 우리의 도시재생 관련 법제도와 시장적 여건을 검토하고, 이어 도시재생 현장의 이해관계 특성에 대하여 언급하고자 한다. 마지막으로 도시재생 현장에 대한 이해를 돕기 위해 사업시행주체와 원주민간의 갈등에 대한 사례를 제시하고자 한다.

#### 1. 도시재생 관련 법제도적 여건

현재 공간 차원의 도시재생사업과 관련된 기본적인 근거법규는 「도시 및 주거환경정비법」(이하 도정법으로 칭함)과 「도시개발법」이며, 광역적 도시정비를 지원하기 위한 법으로 「도시재정비 촉진에 관한 특별법」(이하 도촉법으로 칭함)이, 그리고 재래시장의 시장정비사업을 지원하기 위한 「재래시장 육성을 위한 특별법」 등이 있다. 이전에는 도시정비사업의 유형별로 각기 다른 법에 근거하여 사업이 추진되었으나, 2003년 도정법이 제정·공포됨에 따라 하나의 법체계 속에 통합하여 시행되고 있다.<sup>17)</sup> 다만 과거 토지구획정리사업은 도시개발사업에

17) 주택개량재개발사업과 도심재개발사업은 「도시재개발법」에 근거하여 사업이 시행되었으며, 주택재건축



통합되어 도시개발법에서 따로 규정하고 있다.

도정법상에는 주거환경개선사업과 주택재개발사업, 주택재건축사업, 그리고 도시환경정비사업(도심재개발사업) 등 4가지 유형의 정비사업을 규정하고 있다. 앞의 3개 사업은 노후불량 주거지역의 주거환경을 개선하기 위해 시행하는 사업이며, 도시환경정비사업은 도심 또는 부도심의 기능회복과 상권활성화를 위해 시행하는 사업이다. 3가지의 주거환경사업은 대상지역의 노후도나 정비기반시설의 상태, 그리고 거주자의 소득수준 등에 따라 사업방식을 달리 설정하고 있는 바, 저소득주민이 집단적으로 거주하고 정비기반시설이 극히 열악한 지역은 주거환경개선지구로 지정하여 공공부문이 직접 사업시행 주체가 되고, 나머지 대상지역에 대해서는 기본적으로 토지·주택소유자로 구성된 조합(재개발조합 또는 재건축조합)이 사업시행 주체가 되고 여기에 민간건설업체가 참여하게 된다.

문제는 주택재개발사업이나 재건축사업과 같이 민간부문인 재개발(재건축)조합이 사업시행 주체가 됨으로써 철저하게 시장논리에 따라 사업이 진행될 수밖에 없는 제도적 구조를 가지고 있다는 점이다. 특히 사업시행이 임박하면 조합원의 실질적 구성은 원래 그 곳에서 장기간 살아 왔던 원주민보다는 재개발이나 재건축으로부터 발생하는 개발이익을 기대하고 외부에서 참여한 외지인(투기자본)이 다수를 차지하게 된다. 따라서 시장논리에 따라 사업성이 높은 지역을 중심으로 정비사업이 시행될 수밖에 없다. 같은 논리로 사업성이 낮은 지역에서는 아무리 재정비의 필요성이 크다 하더라도 사업이 진행되지 못하게 된다.<sup>18)</sup> 도시개발사업의 경우에도 비슷한 논리로 설명될 수 있다. 현행 도시개발법에서는 민간(토지소유자 또는 조합)이 도시개발사업을 할 수 있도록 규정하고 있고, 또 설사 지방자치단체가 도시개발사업을 한다 하더라도 모든 관련 사업비용을 감보를 통한 토지소유자의 비용분담으로 해결할 뿐 공공의 재정투자가 없어 결국 사업의 시행은 시장논리가 주도할 수밖에 없다.

저소득주민이 집단적으로 거주하고 정비기반시설이 극히 열악한 지역에서 시행하는 주거환경개선사업의 경우 위와 같은 문제점을 개선하고 원주민들의 재정착을 높이기 위해 사업의 시행주체를 공공부문(자치단체 또는 국가 및 지방공기업 등)에 한정하고 있다. 또한 사업대상지역에서 시행하는 기반시설비용을 국가와 지방자치단체가 지원하는 등 사업과정에서의 시장논리를 배제하고 저소득주민들의 주거복지 향상을 위해 타 정비사업과는 차별적인 규정을 두고 있다. 그러나 주거환경개선사업의 경우에도 공동주택건설 방식으로 사업이 시행될 경우에는 현실적으로 재개발사업과 큰 차이가 없는 상황으로 사업이 진행되고 있는 실정이다. 다음 절에서 설명하게 될 사업현장의 현실, 즉 그간의 사업과정에서 발생되고 있는 주민

---

사업은 주택법(과거 주택건설촉진법)에 근거하여, 그리고 주거환경개선사업은 「도시 저소득주민의 주거환경개선에 관한 임시조치법」에 근거하여 시행되었다.

18) 과거 도시재개발사업이 개발이익이 기대되는 서울과 일부 대도시에서만 집중적으로 시행되고 나머지 지역들은 구역지정은 되어 있으나 현 건의 사업도 시행되지 못한 것은 바로 이러한 이유 때문이다.

간의 갈등과 재정착율의 저하 등의 문제점은 이와 같은 사실을 대변해준다.

「도시재정비 촉진법」을 위한 특별법」은 이와 같은 문제점을 개선하기 위해 도입된 특별법이다. 즉, “주거환경개선과 기반시설의 확충 및 도시기능의 회복을 위한 사업을 광역적으로 추진”하기 위해 각종 규제(건폐율, 용적률, 주택규모 등)를 완화하고 재정지원(지방세 감면, 과밀부담금 면제, 특별회계의 설치 등)을 하며, 필요시 민간투자를 촉진하는 제도를 두고 있다. 이러한 지원과 함께 대상지역 전체에 대한 종합적인 계획·관리와 기반시설의 설치를 위해 총괄사업관리자제도를 도입함으로써 민간주도의 개별 사업지구단위의 사업방식이 해결하지 못하는 각종 공익적 차원의 사업을 추진할 수 있는 장치를 마련하고 있다.

그러나 도촉법의 내용을 보다 세밀하게 분석해보면 이 역시 도시재생의 목적달성에 많은 한계가 내재되어 있음을 엿볼 수 있다. 우선 광역적 차원의 재정비사업이라고는 하나 사업대상지역의 지리적(물리적) 범위가 광역적일 따름일 뿐 실제 사업과정은 개별 사업지구별로 상이한 사업주체에 의해 독자적으로 시행하고, 총괄사업관리자를 통해 사업간의 조정·통합만 광역적으로 수행하는 방식을 취하고 있다. 각 개별사업지구별로는 기존의 사업방식(주택재개발, 재건축, 주거환경개선사업)에 따라 사업이 시행되고 있기 때문에 공익적 차원의 조정과 통합은 현실적으로 한계를 가질 수 밖에 없다. 또한 도로나 공원, 기타 기반시설의 설치비용을 개별사업지구별로 분담토록 하는 대신 국가는 건폐율과 용적율을 완화시켜줌으로써 고밀개발을 초래하게 되고, 결과적으로 거주자의 삶의 질을 더욱 악화시킬 수 있는 가능성도 있다.

이상과 같이 관련 법제도의 검토결과를 요약하면, 현행 도시재생 관련 법제도상으로는 지구적 차원이든 광역적 차원이든 도시재생의 본질적인 목적을 달성하는 데 한계가 있으며, 도시재생사업단에서 진행하고 있는 제도개선 연구결과에 따라 도시재생을 위한 법제도의 개선이 요망된다.

## 2. 도시재생의 시장적 여건

도시재생사업이 추진되는 도시의 상황과 시장의 여건 역시 서구 도시들의 그 것과 큰 차이가 있다. 이러한 시장적 여건의 차이가 현재 우리나라 도시정비의 구조적 특성으로 나타나는 것은 물론이다. 여기서는 도시재생사업의 대상이 되는 토지소유권에 대한 법적 성격과 함께, 재생공간의 형성과정, 부동산시장의 특성 등에 대하여 간략하게 살펴보고자 한다.

먼저 우리나라의 토지소유권에 대한 법적 개념은 「민법」 제211조와 212조에 규정되어 있다. 즉, 소유권의 내용에는 “사용·수익·처분권”을 포함하며(동법 211조), 토지소유권은 “정당한 이익이 있는 범위내에서 토지의 상하에 미친다”(동법 212조)고 규정함으로써 토지소유권의 범위를 일반 재산권과 마찬가지로 광범위하게 인정하고 있다. 따라서 토지소유권에는 “개발권”과 개발로부터 발생하는 “개발이익”의 향유권까지 포함되는 것으로 해석할 수 있다.

이러한 개념적 범위는 “계획이 없으면 토지이용도 없다”는 계획지향형 토지제도를 가지고 있는 영국을 위시한 유럽 대부분의 국가들의 토지제도와 상당한 차이가 있다.<sup>19)</sup> 따라서 개인의 토지소유권의 범위를 넓게 인정하는 이와 같은 우리의 토지제도는 도시재생 사업과정에서도 조합원의 사적 이익(재산적 가치)을 극대화 하고 기반시설의 설치와 같은 공익을 최소화 하려는 방향으로 진행됨으로써 도시정비지구의 생활환경의 질을 개선시키지 못하는 요인으로 작용한다.

다음은 노후불량주거지역의 형성과정과 규모 등 도시재생 대상지역의 공간적·구조적 특성과 관련된 내용이다. 잘 알려져 있듯이, 국가 독립 이후 거점성장정책(growth center policy) 중심의 국가발전정책과 이로 인한 급격한 도시화 현상은 우리 사회의 다양한 분야에 비정상적인 구조를 잉태하였다. 1960년대 이후 도시의 기반시설 공급능력을 초과한 비도시지역 주민의 지속적인 이주로 무허가불량주택의 양산은 불가피 하였으며, 이러한 무허가불량주택의 철거와 재개발을 통한 물리적 환경개선은 도시정책의 중요한 부분이 되어왔다. 2006년말 현재 12개 주요도시의 정비예정구역의 면적은 9,367ha에 이르며 총 정비대상 사업규모는 175억 수준으로 파악하고 있다. 따라서 전체 도시지역으로 대상지역을 확대할 경우 정비사업규모는 200조원을 상회할 것으로 추정되며, 이는 국내 연간 건설시장규모의 약 2배에 달한다.<sup>20)</sup>

〈표 1〉 국내 도시재생 관련 산업의 시장규모

시·도	면 적(천m <sup>2</sup> )	면적당 비용(천원/m <sup>2</sup> )	총사업비(억원)
계	93,668.5	15,926	1,755,369
서울시	25,058	3,756	941,115.5
부산시	19,624	1,500	294,360.0
인천시	6,437	1,151	74,083.5
대구시	11,730	1,177	138,110.3
광주시	4,490	973	43,676.3
대전시	10,420	947	98,698.2
울산시	5,147	1,000	51,470.0
수도권 5개시*	10,762.5	1,058	113,855.1

자료: 한국건설교통기술평가원, 2006, p. 59.

\* 수도권 5개시는 성남시, 부천시, 안양시, 수원시, 안산시

19) 영국의 「도시 및 농촌계획법」(Town and Country Planning Act, 1947)에서는 토지에 대한 소유권과 이용권을 분리하고 시민은 단지 현재 상태로서 토지를 이용할 권리만 가질 뿐 향후 토지를 새로운 용도로 이용할 토지개발권은 공공에 있다고 천명하고 있으며, 유럽의 다수 국가에서도 이러한 토지관에 동조하고 있다(이정전, 2006, p. 391).

20) 한국건설교통기술평가원, 2006, p. 58.

〈표 2〉 국내 도시재생사업의 지역별·유형별 예정구역 현황

구분		도시환경정비		주택재개발		재건축사업		정비사업 면적(합계)	
		면적(ha)	개수	면적(ha)	개수	면적(ha)	개수	면적(ha)	개수
서울		172.4	119	1,145.20	257	1,188.20	331	2,505.80	707
부산		393.3	49	1,182.80	182	386.3	84	1,962.40	315
인천		78.9	32	404.4	76	160.4	56	643.7	164
대구		89.2	36	423.3	104	660.5	121	1,173.00	261
광주		104.6	16	247.1	31	97.3	19	449	66
대전		272	35	362	76	408	78	1,042.00	189
울산		81.7	13	364.5	38	68.5	14	514.7	65
수도권 5개도시		10.7	2	266	13	17.2	3	293.9	18
계	면적/개수	1,261.70	312.00	4,934.90	845.00	3,170.30	749.00	9,366.90	1,906
	비율(%)	13.50%	16.40%	52.30%	44.30%	34.20%	39.30%	100.00%	100.0%

자료: 한국건설교통기술평가원, 2006, p. 59.

\* 수도권 5개시는 성남시, 부천시, 안양시, 수원시, 안산시

지속적으로 부족한 대도시지역의 주택공급 문제의 해결을 위해 노후주거지역은 예외 없이 고밀도 아파트촌으로 변모하게 되고, 정부는 재정능력의 부족을 이유로 민간에게 사업시행을 맡김으로써 개발이익 중심의 사업시행과 부족한 기반시설 공급이라는 한국적 재개발사업의 특성을 가져오게 되었다. 요약하면 1960년대 이후 경제성장 중심의 국가정책이 주택공급 중심, 경제논리 중심의 도시재생의 토양을 가져온 것으로 정리할 수 있다.

경제성장 중심의 국가정책과 이로 인한 급격한 도시화 현상은 부동산 시장에도 상당한 충격과 시장왜곡을 초래하였으며 이는 도시재생 시장에 그대로 반영되는 결과를 가져왔다. 토지·주택의 공급부족은 지속적인 가격상승과 만성적인 부동산 투기를 부추기고, 이는 재개발 시장에서의 이해 관계자들 간의 갈등의 원인을 제공하게 된다. 또한 지속적인 주택가격의 상승과 자본이익의 발생은 전통적으로 강한 정주의식을 가지고 있던 국민들의 정주의식을 급격히 약화시키게 되고, 거주지의 재생 여부도 거주자의 정주성향과는 무관하게 개발이익 여하에 따라 결정되는 상황이 연출되고 있다.

### 3. 도시재생과정의 이해관계자

도시정비사업의 추진과정에는 다음 네 집단의 이해관계자가 참여하게 된다. 토지 및 주택 소유자, 기타 지상권자로 구성되는 재개발(재건축)조합, 당해 지역에 장기간 거주해온 세입자, 시행사와 건설회사 등 사업시행을 위해 참여한 업체, 그리고 사업과정을 관리·감독하는

지방자치단체로 구성된다. 그러나 조합원 중에서도 원래 그곳에 살지 않았으나 개발이익을 기대하여 사업에 참여한 외지인은 원주민과 상이한 행태를 나타낸다는 점에서 원주민 조합원과 구분할 필요가 있다. 또 직접 정비사업 지구에 포함되지 않으나 주변지역 주민들도 당해 지역의 정비사업으로 생활환경 등에 영향을 받을 수 있다는 점에서 이해관계자로 분류될 수 있다. 따라서 사업시행과정에 이와 같은 다양한 참여자들 간의 역할구조와 이해관계에 따라 사업의 성격이 결정된다.

여기서 원주민들은 대부분 당해 지역에서 20년 이상 장기간 거주해온 지역의 토박이로 재개발을 통해 새로 공급하는 주택에서 거주할 수 있는 경제적 부담능력을 가지지 못하고 있다. 특히 이들 중 재개발 과정에서 조합원으로서의 자격을 가질 수 없는 세입자가 50%~80%를 차지하여 사업이 시작되면 반강제적으로 수십 년간 살았던 정주공간을 떠날 수밖에 없다. 따라서 지금까지의 도시정비사업은 무엇을(누구를) 위한 사업인가 하는 점에서 본질적인 문제가 제기된다. 특히 최근의 연구결과를 보면, 서울지역 뉴타운지구의 평균 세입자 비율이 72% 수준으로 매우 높은 반면 건설주택의 17%만 세입자용 임대주택으로 공급하고 있으며, 조합원 중 원주민들의 1/4만 입주단계까지 입주권을 보유하고 있는 것으로 조사되어 원주민들의 재정착율이 20% 수준에 거칠 것으로 전망하고 있다.<sup>21)</sup>

조합원 중에서 재개발시장의 논리에 따라 개발이익을 기대하고 재개발사업 과정에 참여하게 된 외지인과 건설회사는 사업의 신속한 시행을 통한 개발이익의 실현에 공동의 목표를 두고 있다. 그러나 개발이익의 배분을 둘러싸고 서로 갈등을 가지는 경우가 다반사다. 사업시행 과정에서 건설회사는 재개발 정보를 사실상 독점하는 우월한 지위와 잦은 설계변경을 통해 개발이익의 상당 부분을 차지하기 때문이다. 그러나 우리나라 건설 회사들의 경우 재정구조가 취약하기 때문에 장기적인 투자와 관리를 통한 이윤 극대화 보다는 신속하게 분양하여 투자금을 회수하는 단기분양위주의 사업방식을 추구하는 특성을 가지고 있다. 따라서 도시재생 차원의 장기적인 전략에는 취약한 실정이다.

도시정비사업 과정에서의 정부와 자치단체의 역할은 매우 소극적이고 제한적이다. 지금까지 정부는 정비지구에 대한 용적률과 건폐율의 완화를 통해 개발이익을 보장해 주는 대신, 법적·행정적 규제를 통해 이해집단간의 조정업무와 사업과정의 관리·감독업무를 수행하고 있다. 따라서 생활환경 개선을 위한 기반시설의 공급은 민간 사업주체인 조합이 직접 시행하기 때문에 최소한의 기반시설만 설치하게 된다. 물론 공공부문이 사업주체가 되는 주거환경 개선사업의 경우에는 정부나 지방자치단체가 기반시설 설치를 위한 비용의 일부를 보조하고 있으나, 지원 규모가 작아 기반시설과 공동이용시설을 충분하게 공급하지 못하고 있는 실정이다.

정부나 공공단체의 역할이라는 측면이 선진국 도시재생사업과 가장 큰 차이가 나는 점이

21) 아시아경제(www.asiaeconomy.co.kr) 2008년 7월 1일 기사 자료.

다. 영국은 국가차원의 도시재생 전문기구인 EP(English Partnership)를 통해 민관협력방식의 도시재생사업을 적극 추진하고 있으며, 일본은 내각총리를 본부장으로 하는 도시재생본부를 설치하여 국가차원의 도시재생사업을 시행하고, 다양한 주체가 참여하여 중심시가지 문제를 종합적으로 조정·관리하는 TMO(Town Management Organization)를 운영하고 있으며, 미국은 연방정부의 재정지원과 민간의 기부 등을 재원으로 설치된 600여개의 커뮤니티개발공사(CDC: Community Development Corporation)를 통해 도심재생과 고용창출에 기여하고 있다. 따라서 우리의 경우도 단순한 물리적 환경정비가 아닌 도시재생 차원의 사업시행을 위해서는 국가의 재정지원과 함께, 관민파트너십 구축, 기타 지역특성에 적절한 거버넌스 구축에 관심을 가져야 한다.

#### 4. 도시재생과정의 갈등 사례 — 대전 용두1지구 사례<sup>22)</sup>

본 사례지역은 대전시 용두1지구 주거환경개선사업지구로, 철거에 반대하는 일부 원주민들이 1년간 대전시청 앞에서 천막생활을 하며 주장하는 사업시행주체와의 갈등 상황을 현장의 목소리 중심으로 정리하였다. 제도와 현실이 얼마나 다른가를 실감나게 하는 내용으로 도시재생사업의 추진과정에 시사하는 바가 크다.

사례대상지역인 대전시 용두1지구는 6·25 피난민 정착지역으로 형성된 마을로, 1995년 주거환경개선사업지구로 지정되었으며, 일부 원주민들과의 갈등으로 2002년 3월 21일과 7월 18일, 두 차례에 걸친 행정대집행이 시행된 이후 현재 사업이 진행 중이다. 용두1지구에는 건축물 총 571동에 744세대가 살고 있었으며, 이중 가옥 소유자는 381세대, 세입자는 363세대이다. 이곳에 지상 17~22층 아파트 15동을 건설하여 1,134호를 입주시킬 계획이다.

용두동에서 갈등이 발생한 것은 2001년 2월 22일 보상계획 공고 직후부터다. 토지에 대한 감정가는 평균 평당 90만 원으로 책정된 반면 사업주체가 공급하게 될 새 아파트는 평당 363만원으로 계상되었다. 용두동은 가옥이 조밀하여 7~10평의 소규모 주택에 사는 사람들이 많았으며 이들의 보상가는 불과 1천만 원 수준에 불과하다. 따라서 이 돈으로는 대전 시내 어느 곳에서도 집을 살 수 없는 것은 물론이요, 변두리의 싼 전세나 월세에 들어갈 수 밖에 없는 처지였다. 그리하여 보상계획 공고 다음달인 2001년 3월, 총 보상대상자 587명중, 230명의 주민이 모여 ‘용두 제1지구 주거환경개선주민회’를 조직하고 투쟁에 돌입하게 되었다.

용두동 사태의 발단은 동의과정의 불투명성에서 시작되었다고 할 수 있는 바, 주민의 알권리를 배제함으로 해서 갈등을 촉발하였다. 용두동 주민들이 입을 모아 성토했던 것이 바로 “동의과정의 사기성”인데, “주거환경개선사업이 이런 것 일줄 알았다면 결코 도장을 찍어주

22) 본 항목의 내용은 본인이 2003년 국토학회 정기학술대회에서 발표한 내용의 일부를 발췌한 것으로, 사업대상지역 주민들의 현장 목소리를 가감 없이 옮겨놓았기 때문에 사실의 진위여부와는 무관함을 밝혀둔다.

지 않았을 것”이라고 증언한다. 주민 김○○씨(65세, 여)에 따르면, “통장이 인구조사 한다면서 도장 받으러 다녔으며, 나중에 알고 봤더니 그게 주거환경개선 사업에 찬성한다는 표시로 둔갑되어 있었다”고 한다.

지구지정 이후에는 개선계획수립 및 고시에 들어가는데, 이때에 행해지는 주민설명회와 공람 역시 주민들이 충분히 숙지할 만한 기회가 제공되지 않는다고 주장한다. 용두동 주민의 증언에 따르면, “중구청이 마련한 주거환경개선사업 설명회는 모두 2차례에 걸쳐 이루어졌으며, 이때마다 고층아파트의 사진과 현재 초라한 모습의 사진을 보여주고 어떤 것을 선택하겠느냐고 질문했다”고 한다. 또 “아파트 입주시에 주민이 부담해야 할 몫에 대하여 제대로 설명하지 않고 좋은 집에 대한 환상만을 주었다”고 한다. 이는 사업주체의 정확한 정보제공이 미흡했음을 증명한다. 또, 주민들이 거의 보지 않는 일간신문에 ‘공람’하여 주민이 자신의 운명을 알 수 있는 정보를 알려주지 않았다는 주장이 철거민공대위로부터 제기 되기도 하였다.

용두동 주민들이 대전시 외곽의 임대아파트로 이주하라는 사업시행주체의 권유를 한사코 거부하는 이유 중 하나가 서로 떨어져 살아야 하는 것에 대한 부담 때문이다. 2002년 8월 현재 남아있던 42가구의 수입구조를 보면, 상당수의 여성들이 모여 ‘마늘까기’ 등의 협업 노동을 하며 생계를 유지해왔고 일용직에 종사했음을 알 수 있다.

이상의 사례분석이 시사하는 점은, 기본적으로 상당수의 원주민들은 정부차원의 집중적인 재정지원 없이는 경제능력상 현실적으로 재정착이 불가능하다는 점이며, 법제도상 마련되어 있는 각종 절차적 합리성이 현장에서는 원래의 취지대로 작동하지 않는다는 점, 그리고 원주민들에게 도시정비사업의 실상과 절차에 대한 충분한 이해 없이 사업을 진행하게 되면 항상 갈등의 소지를 내포하게 된다는 점이다. 결과적으로 현재의 사업방식과 지원체계로는 도시영세민들의 주거환경을 개선시킨다는 원래의 사업목적을 달성하기 어려우며, 왜곡된 형태의 사업으로 진행될 수밖에 없다는 점을 시사한다.

#### IV. 시장기재와 도시재생의 조응성

도시재생의 개념과 성격에서 논의했듯이, 도시재생의 실현을 위해서는 노후불량주택의 정비에서부터 지역 커뮤니티의 복원에 이르기까지 다양한 세부사업들을 시행해야 한다. 이러한 사업들을 분석해 보면 공동주택과 같이 순수히 사적재화를 공급하는 부문에서부터, 사적재화와 함께 도로나 녹지와 같은 공공재를 공급하는 경우, 또 공공재적 성격의 재화는 아니나 시장을 통해서 충분히 공급받지 못하는 각종 사회적 서비스의 공급까지 포함하는 경우로 구분된다. 특히 도시재생의 개념적 범위를 광의적 개념으로 접근할 경우 공공재나 사회적 서비스 공급의 필요성은 불가피하게 발생한다. 따라서 이러한 재화와 서비스의 공급은 도시재생의 개념적 범위, 즉 사업대상과 유형에 따라 달라지고, 결과적으로 공공부문이 도시재생사업에

어느 수준까지 개입해야 하는지를 결정하게 한다. 여기서는 “지구차원의 도시재생”과 “광역 또는 도시차원의 도시재생”으로 구분하여 논의하고, 지구차원은 다시 재생사업의 성격에 따라 업무·상업중심지구와 고밀주거중심지구, 저밀의 커뮤니티중심지구로 구분하여 논의한다.

## 1. 지구차원의 도시재생사업

### 1) 상업·업무중심지구의 재생

지금까지 도심 또는 부도심의 상업·업무지구를 대상으로 한 도심재생사업은 「도시 및 주거환경정비법」(이전의 도시재개발법)상의 도시환경정비사업이나 「도시개발법」에 근거한 역세권개발사업의 형식으로 추진되고 있다. 도심재개발사업의 실질적인 목적은 도심지역의 토지이용 효율을 높이고 고밀화를 통한 상업·업무기능의 집적화에 있기 때문에 개발수요가 큰 지역에서는 민간자본의 동원이 가능하다. 실제 최근까지 대부분의 도심재개발사업은 토지·건물소유자 조합, 즉 민간이 주도하였으며, 민간이 시행하기에는 규모가 큰 일부 지구에 대해서는 주택공사와 같은 공기업이 시행하였다. 물론 이때 공기업의 역할은 민간사업자의 역할과 크게 다르지 않은, 부동산개발자의 역할이다.

여기서 상업·업무지구에 대한 도심재생사업은 토지가격이 상대적으로 높은 도심 또는 부도심지역을 대상으로 하기 때문에 상업·업무기능에 대한 수요와 개발이익의 발생 여부가 사업시행 결정에 중요한 요인으로 작용한다. 서울에서 처음으로 도심재개발구역이 지정된 1973년 이후 2004년까지 전국적으로 총 519개 지구가 지정되었으나 이중 중 31%인 165개 지구만 사업이 완료된 반면 58.5%에 해당하는 304개 지구는 아직 착공도 되지 못한 상태다. 사업시행과정에 이해관계자들(토지·건물소유자) 간의 갈등이 크고 또 사업성을 확보하기가 쉽지 않기 때문이다. 사업지구의 93.8%가 서울에서 시행되고 있으며, 완료지구의 95.1%도 서울에서 시행된 점은 이와 같이 이유 때문이다.

이와 같은 관점에서 본다면 상업·업무지구에 대한 도심재개발사업은 시장경제의 논리에 따라 사업이 시행되고, 공공의 역할은 사업시행을 제약하는 각종 규제의 완화와 이해관계자들 간의 갈등을 조정해줌으로써 사업시행을 원활하게 도와주는 데 있다고 볼 수 있다. 최근까지의 도심재개발사업은 바로 이와 같은 시장경제 논리에 따라 진행되었다고 볼 수 있다.

그러나 도심재생의 의미가 과거와 같은 ‘도심의 물리적 재개발’ 수준에 머물지 않고, 쇠퇴한 도심의 활력 증진을 통한 경쟁력 있는 공간으로의 부활이라는 보다 적극적인 의미를 갖는다면 공공과 민간의 역할은 새롭게 정립되어야 할 필요가 있다. 즉, 단순히 고밀화를 통한 토지이용의 효율화와 물리적 환경정비 수준을 넘어, 21세기의 경쟁력 있는 창조산업형 도심재생을 위해서는 공공부문의 역할이 보다 적극적이어야 한다. 대규모 복합개발 프로젝트를 통해 상업·업무·주거·문화의 복합공간으로 탈바꿈하기 위해서는 민간자본과 공공의 협동적 사업 참여가 불가피하다. 건설과 금융, 컨설팅회사 등 관련 업체들이 컨소시엄을 형성하고 여



〈표 3〉 도심재개발 추진현황

시·도 별	구 역 지 정		완 료		시 행 중		미 착 공	
	지구 수	면 적	지구 수	면 적	지구 수	면 적	지구 수	면 적
계	519	2,435	165	788	50	325	304	1,322
서울	487	2,165	157	726	48	306	282	1,133
부산	24	214	3	22	2	19	19	173
대구	8	56	5	40	-	-	3	16

자료: 건설교통부 주거복지본부 주거 환경 팀 2005년 통계자료

주: 도시환경정비사업 현황은 1962년 이후 2004년까지의 누계실적임(2004. 12. 31 기준)

기에 공공부문이 참여하는 특수목적법인(SPC: Special Purpose Corporation)을 통한 사업시행은 위험부담을 분산시키고 사업가능성을 높일 수 있다는 점에서 활용성이 크다. 일본 동경의 ‘에비스가든 플레이스’와 ‘록본기힐스’의 대규모 복합개발 프로젝트는 부동산개발회사가 주도하고 공공이 지원하여 도심재생을 성공시킨 대표적 사례다.

이와 같이 공공부문이 민간부문과의 협동적인 사업 참여 방식을 통해 도시재생사업을 시행하는 경우에도 상업·업무중심지구에서의 도시재생사업은 기본적으로는 시장경제의 논리에 충실해야만 사업의 성공가능성이 크다고 할 수 있다. 따라서 상업·업무중심의 도심재생은 민간자본을 활용한 민간주도의 복합개발방식으로 추진하고, 정부나 지방자치단체는 민간의 활력을 지원하는 시장친화형 도시재생의 접근방법이 필요하다.

## 2) 고밀주거지구 재생

지구단위 도시재생사업은 대부분 노후불량주거지역을 정비하여 주거환경을 개선하는 주택재개발사업과 재건축사업, 그리고 주거환경개선사업의 형태로 진행되어 왔다. 지난 30여 년간의 통계자료를 검토해보면 주거환경개선사업을 제외하고는 지구단위 도시정비사업은 민간부문 주도하에 철저히 시장논리에 따라 진행되어 왔음을 알 수 있다. 주택재개발사업과 재건축사업, 도심재개발사업은 사업의 필요정보다는 사업을 통한 개발이익의 발생 여부가 사업시행의 관건이 되고 있다. 대표적인 도시정비사업이라 할 수 있는 주택재개발사업과 재건축사업은 전체 사업의 각각 70%와 87%가 서울을 포함한 수도권에서 시행되고 있으며, 완료된 사업을 기준으로 할 경우 각각 82.4%와 90.4%가 수도권에서 시행된 것으로 조사되었다. 이러한 결과는 노후불량주거지역의 규모 등 일부 다른 이유도 있겠으나, 수도권의 경우 주택가격의 지속적 상승으로 개발이익이 크게 기대되는 반면, 지방 대도시에서는 재정비의 필요성은 크나 주변 주택시장여건 등을 감안했을 때 개발이익이 크지 않기 때문이다.<sup>23)</sup>

23) 예컨대 대전시의 경우 1994년에 도심 주변 28개 구역 61.5만 평에 대한 “대전도심재개발 기본계획”이

〈표 4〉 주택재개발사업 추진현황

(단위: 지구수, %)

시·도		계	시행중	미시행	완료
계		661(100.0)	132(100.0)	165(100.0)	364(100.0)
수도권		462(69.9)	90(68.2)	72(43.6)	300(82.4)
	서울	448(67.8)	82(62.1)	69(41.8)	297(81.6)
	인천·경기	14(2.1)	8(6.1)	3(1.8)	3(0.8)
비수도권		199(30.1)	42(31.8)	93(56.4)	64(17.6)

자료: 국토해양부 홈페이지 자료실(<http://www.mltm.go.kr/statistics>)

주: ( )는 지역별 비율

〈표 5〉 주택재건축사업 추진현황

(단위: 지구수, %)

시·도		계	조합인가	사업계획승인	준공
계		3,516(100.0)	855(100.0)	1,221(100.0)	1,440(100.0)
수도권		3,060(87.0)	727(85.0)	1,032(84.5)	1,301(90.4)
	서울	2,453(69.8)	595(69.6)	786(64.4)	1,072(74.4)
	인천·경기	607(17.2)	132(15.4)	246(20.1)	229(16.0)
비수도권		456(13.0)	128(15.0)	189(15.5)	139(9.6)

자료: 국토해양부 홈페이지 자료실(<http://www.mltm.go.kr/statistics>)

주: ( )는 지역별 비율

〈표 6〉 주거환경개선사업 추진현황

(단위: 지구수, %)

시·도		지구지정	사업시행중	사업완료
계		1,041(100.0)	424(100.0)	518(100.0)
수도권		237(22.8)	73(17.2)	154(29.7)
	서울	107(10.3)	59(13.9)	46(8.9)
	인천·경기	130(12.5)	14(3.3)	108(20.8)
비수도권		804(77.2)	351(82.8)	364(70.3)

자료: 국토해양부 홈페이지 자료실(<http://www.mltm.go.kr/statistics>)

주: ( )는 지역별 비율

반면 공공부문이 사업시행주체가 되는 주거환경개선사업의 경우 재개발이나 재건축사업과는 반대의 통계결과를 보여주고 있다. 전체 사업지구 중 수도권의 비중은 22.8%에 불과한 반면 비수도권은 77.2%이며, 특히 사업이 현재 시행중인 지역은 수도권이 17.2%인 반면 비수도권은 82.8%로 4.8배에 이르고 있다. 이러한 통계결과를 분석해 보면, 수도권의 도시나 비수도

수립되었고, 2000년에는 22개 구역 57만평에 대한 “대전시 주택재개발 기본계획”이 수립된 바 있으나 은행1구역 등 몇몇 지구를 제외하고는 사업화의 시도조차도 하지 못했던 것은 이러한 이유 때문이다.

권의 대도시는 모두 도시정비의 필요성은 크나, 개발이익의 발생 가능성이 높은 수도권은 시장논리에 따라 대부분 민간주도의 재개발·재건축사업 사업을 시행하였고, 사업성이 낮은 비수도권 도시들은 민간부문의 참여가 저조하여 결국 공공부문이 사업을 주도할 수밖에 없었던 것으로 판단된다.

따라서 단순히 부동산시장의 논리에 따라 사업이 시행되고 있다는 관점에서만 본다면 조합이 사업시행주체가 되는 현행 도시정비사업과 도시개발사업은 시장친화적인 사업이라고 할 수 있다. 즉, 도시정비사업의 과정에 정부가 직접 개입하여 사업시행을 조정·통제할 필요가 없으며, 최소한의 절차만 관리하고 부동산시장의 논리에 맡겨두어도 사업시행은 원활하게 추진될 수 있다는 점이다. 실제 그동안의 재개발, 재건축 정책이 이러한 행태에서 크게 벗어나지 못했다. 문제는 기존의 도시정비사업을 경쟁시장의 사업절차에 따라 시장친화적인 접근 방법으로 추진함으로써 정부의 개입을 최소화 하는 것이 바람직한가 하는 점이다.

여기서 주목해야 할 사항은, 위의 도시재정비사업이나 도시개발사업이 지나치게 시장 경제적 논리에 따라 사업이 시행될 경우 비록 사업이 완료된다 하더라도 원래의 사업목적 달성을 할 수 없다는 점이다. 3가지 유형의 주거환경개선사업은 법 목적상 “도시환경을 개선하고 주거생활의 질을 높이는 데 목적”이 있다고 천명하고 있으나, 실제 사업과정과 수법은 효율적인 주택공급과 소극적 관리에 초점이 맞추어져 있어 원래의 입법 목적을 달성하기가 어렵다. 시장논리를 통해 추진되는 사업에서 조합이 스스로 부담능력이 없는 저소득 세입자의 재정착을 지원하거나 공공기반시설을 충분하게 공급하지 않음에도 불구하고 원주민들의 실질적인 재정착을 높일 수 있는 장치나, 충분한 수준의 기반시설의 설치를 담보할 수 있는 법적 장치가 없기 때문이다. 앞의 제III장에서 설명한 대전 용두동 사례와, 원주민 재정착율에 대한 통계자료가 이러한 문제를 대변해 준다.

이와 같은 이유에서 고밀주거공급 중심의 사업지구에서는 공공부문이 직접적인 재정투자를 통해 필요한 도시기반시설을 공급하고 원주민의 재정착을 유도하는 등 보다 직접적인 개입이 필요하게 된다. 주택재개발사업이나 주거환경개선사업과 같이 기존에 도시기반시설이 극히 열악한 지구에서는 민간부문(또는 민간부문을 대행하는 공기업)으로부터 지방공공재의 성격을 갖는 도시기반시설의 충분한 공급과, 저소득 원주민에 대한 사회 정책적 지원을 기대할 수 없기 때문이다.

### 3) 단독주거중심의 커뮤니티 재생

현행 도시재정비사업중 현지개량방식의 주거환경개선사업은 단독주거중심의 커뮤니티 재생을 전제로 하는 사업이다. 노후·불량주택을 전면 철거하고 고밀도의 공동주택을 건설하는 재개발·재건축방식과는 달리, 현지개량방식은 기존의 커뮤니티를 유지하면서 노후·불량주택의 부적합 요소를 부분적으로 개량·정비하고 생활기반시설의 설치를 통해 주거환경을 개

선하는 데 목적이 있다. 특히 지방자치단체가 직접 공적 자금을 동원하여 생활기반시설을 설치하고, 주민들은 자력으로 또는 자치단체의 지원을 받아 개별 주택을 개량·정비함으로써 공공부문이 주도하는 공익적 도시정비사업이라 할 수 있다. 현지개량방식의 주거환경개선사업은 사업과정에서 개발이익의 발생을 기대하기 어렵고, 결과적으로 상업적 목적의 민간자금이 유입될 여지가 거의 없기 때문이다. 따라서 단독주거중심의 주거환경개선과 커뮤니티의 재생을 위해서는 공공부문이 사업추진을 주도해야 한다.

이와 같은 물리적 도시정비사업을 통한 커뮤니티 재생 외에도 마을단위의 자발적 주민조직을 통해 다양한 유형의 커뮤니티 재생사업이 이루어지고 있다. 최근에 자생적인 주민조직 또는 공공과 민간의 협동적인 마을조직을 통해 진행되고 있는 “살기좋은 마을만들기”는 커뮤니티 재생을 위한 대표적인 활동이다. ‘담장허물기 운동’, ‘자투리공원 만들기 운동’, ‘깨끗한 마을길 가꾸기 운동’ 등 마을의 생활환경을 개선하는 활동에서부터, ‘동네지킴이 운동’, ‘안전한 통학로 확보운동’과 같은 건강·안전을 위한 활동, ‘아바나다 운동’, ‘동네 하천 지킴이 운동’과 같은 환경운동에 이르기 까지 지역주민들의 생활환경 개선과 삶의 질을 높이는 다양한 활동들이 이루어지고 있다. 이러한 활동이야말로 실질적인 의미의 커뮤니티 재생운동이라 할 수 있는 바, 대부분의 경우 시장의 논리와는 무관한 자연발생적인 주민조직을 통해 이루어지고 있다.

그러나 자연발생적인 주민조직을 통한 마을가꾸기 운동이 마을단위의 재생이 필요한 모든 지역에서 일어나고 있는 것은 아니다. 따라서 주민주도적인 커뮤니티 재생의 확산을 위한 공공부문의 노력도 필요하다. 최근 행정안전부에서 추진하고 있는 ‘살기좋은 지역만들기’ 사업이나 국토해양부에서 시행하고 있는 ‘살고싶은 도시만들기’ 사업은 민간부문의 이와 같은 활동을 유도하고 지원하기 위한 정부차원의 커뮤니티 재생정책이라 할 수 있다.

## 2. 도시차원의 도시재생사업

광역차원 또는 도시차원의 도시재생은 시장경제의 기본논리와는 조응하기 어려운 성격을 갖고 있다. 즉, 도시차원의 재생사업은 근원적으로 시장 친화적이지 못하며, 시장을 통한 도시재생을 기대하기는 어렵다는 의미다. 산업구조적인 요인으로 쇠퇴한 지방중소도시의 재생을 위해서는 지방공공재(local public goods)의 성격을 갖는 각종 도시기반시설의 공급과 함께, 교육·복지·문화 인프라와 같은 가치재(merit goods) 또는 사회서비스를 공급해야 한다. 여기서 가치재(merit goods)란 소득수준에 관계없이 모든 사람에게 필요한 재화 또는 서비스로, 공공교육, 의료, 저소득층을 위한 임대주택공급 등을 들 수 있다.<sup>24)</sup> 또 사회서비스란 개인 또는 사회전체의 삶의 질 향상을 위해 필요한 서비스이나, 수요는 있으나 수요자의 구매능력

24) 이러한 가치재는 정부가 무료로 또는 시장가격보다 저렴한 가격으로 공급하는 것이 원칙이다(Britannica Online: <http://search.eb.com/eb/article-26302>).

부족, 낮은 수익성, 제도적 미비 등으로 시장에서 충분히 공급되지 못하는 서비스를 말한다.<sup>25)</sup> 따라서 지방공공재나 가치재, 사회서비스와 같은 재화와 용역은 시장을 통해 충분하게 공급되지 않기 때문에 공공부문이 직접 공급하거나 적정한 공급을 유도하기 위한 시장개입이 필요하다. 따라서 광역적·도시적 차원의 도시재생사업의 추진과정에서는 지방자치단체가 보다 적극적으로 개입하여 공공부문이 도시재생을 주도하거나 민간부문과의 협력을 통해 도시재생사업을 바람직한 방향으로 유도해야 함을 의미한다.

산업 구조적 원인으로 쇠퇴하는 지방중소도시는 도시의 특정 쇠퇴지구가 아닌 도시 전체가 재생의 대상이 되는 경우는 많다. 농촌경제의 파멸로 농촌지역의 중심지 역할을 하던 농업중심도시의 쇠퇴, 탄광산업의 쇠퇴로 일자리를 상실한 과거 탄광도시, 주변에 대규모 신도시의 개발로 경쟁력을 상실한 중소도시 등 일부 지방중소도시의 경우 산업·경제적인 요인으로 도시가 경쟁력을 잃어가고 있다. 문제는 이와 같은 경제력의 지속적인 약화는 도시의 물리적 시설에 대한 소극적인 관리로 인해 시설의 노후화로 연결된다. 일자리의 부족과 생활환경의 악화는 인구의 유출로 이어지고, 인구유출은 다시 지역경제를 침체시키는 악순환이 반복된다.

이와 같이 산업·경제적, 구조적인 요인으로 총체적인 쇠퇴현상을 겪고 있는 지방중소도시의 경우 물리적 환경개선만으로는 도시재생이 불가능하며, 산업구조의 조정과 일자리 창출, 교육과 복지 등 사회적 서비스의 공급과 생활환경개선 등 종합적이고 복합적인 재생정책이 요구된다. 따라서 다양한 분야의 복합적인 도시재생은 정부와 지방자치단체의 주도로 장기적인 계획하에 복합적인 재생정책으로 접근해야 한다.<sup>26)</sup> 여기서 정부차원의 도시재생 노력이 어느 정도 기반을 갖추게 되면 민간부문의 활력을 도입하여 공공과 민간의 협력적 재생기구를 설립하여 추진하는 것이 도시재생사업의 지속화를 위해 바람직하다.

## VI. 논의를 맺으면서 — 지속가능한 도시재생을 위하여

도시재생의 개념과 이론이 그 목적에 걸맞는 사업으로 추진된다면 그간의 도시개발·관리와 관련된 제도 중 가장 의미 있고 탁월한 정책이 될 것이다. 쇠퇴되어 가는 도시를 시민중심의 활력 있는 도시로 부활하는 것은 물론이거니와, 우리의 도시를 21세기가 지향하는 지속가능한 도시로 탈바꿈시킬 것으로 기대되기 때문이다. 왜냐하면 도시재생정책은 기성시가지의 시설과 토지자원을 재활용함으로써 도시외곽의 자연환경을 파괴하는 신개발을 억제하여

25) 시민경제사회연구소, 2007, p. 15.

26) 국제적인 철강도시 웨필드시의 재생을 위해 시 정부가 도심종합개발계획을 수립하고 웨필드 도시재생 공사(URCs)를 설립하여 첨단산업도시로 부활한 사례나, 철강과 조선사업의 사양화로 쇠퇴해진 스페인 빌바오시를 바스크 주정부와 빌바오시의 ‘메트로폴리탄 빌바오 플랜’에 따라 국제적인 문화·관광도시로 재생시킨 사례는 공공부문이 주도하여 도시를 재생시킨 대표적인 사례다.

도시성장관리정책과 조응하고, 복합개발과 사회·문화적 서비스를 확대함으로써 자원절약적 도시구조로 변화시킬 것이기 때문이다.

그러나 도시의 현실은 그렇게 긍정적이지 못하다. 무엇보다도 이론에 걸맞는 현실적인 사업으로의 구체화에 한계가 있으며, 도시재생의 대상이 되는 토지의 소유가 민간이기 때문에 충분한 인센티브의 제공 없이는 정책의 의도대로 추진하기가 어렵다는 점이다. 시장에 맡겨 두면 결국 이윤극대화의 시장논리에 부응하는 부동산개발식의 사업으로 변질될 수 있기 때문이다. 따라서 앞서 논의한 한국적 도시재생의 토양에 대한 보다 깊은 이해와 함께, 도시재생의 개념적 범위와 유형에 따라 공공부문의 개입 수준과 민간부문의 참여 정도를 결정해야 할 것이다.

우리 사회가 도시재생을 추구하는 궁극적인 목적은 “살기좋은 도시”를 만드는 것이며, 이는 곧 “친환경적이고 지속가능한 도시”를 만들어 가는 것을 의미한다. 따라서 21세기 도시재생의 방향은 “지속가능한 도시재생”이 되어야 하고, 지속가능한 도시재생을 위해서는 다음의 몇가지 기본 원칙들이 지켜져야 한다.

첫째, 도시재생과정에서 지속가능성 원칙의 적용이다. 재개발사업과 같이 도시재생이 기존 시설들을 완전히 철거하고 새로운 시설을 건설하는 재생은 지속가능한 재생과는 거리가 멀다. 토지자원의 지속가능성을 위해 새로운 자연자원의 투입을 최소화 하고 기존의 개발된 토지와 시설물을 최대한 오랫동안, 그리고 효율적으로 이용하는 것이 지속가능한 도시재생이다.<sup>27)</sup> 나아가 지속가능한 환경을 유지하면서도 적절한 복지수준을 유지하는 방법, 즉 자연자원을 사용하지 않으면서도 행복감을 누릴 수 있는 활동(예컨대 관광이나 여가·문화활동 등)을 적극 개발하여 활용하는 방법도 지속가능한 도시재생의 방법이 된다.<sup>28)</sup>

둘째, 장기·공공계획적인 접근이다. 도시재생의 방향 설정에서 중요하게 고려해야 할 사항은, 도시 속에서 살아가고 있는 주민(생활자)의 관점에서 본 “살기 좋은 도시공간의 조성·관리”와 “21세기 사회·경제·환경적 니즈(needs)”를 적극적으로 반영하는 것에서부터 출발해야 한다. 즉, 삶의 질과 도시안전에 대한 니즈, 인구감소 및 고령화 등 인구사회학적 변화에의 부응, 에너지절약과 재활용 등 미래 경제사회의 요구 등을 검토하여 도시재생정책에 반영하는 일일 것이다.

셋째, 도시재생의 성격과 유형에 따라 상이한 정책적 개입과 재생방법이 필요하다. 앞에서 논의하였듯이, 민간부문의 시장경제 논리에 맡겨두어도 재생사업이 원활하게 추진될 수 있는 사업(예컨대 상업·업무지구의 복합개발사업 등)에 대해서는 공공부문의 개입을 최소화 하고 지원역할을 해야 하며, 공공부문의 강한 개입이 필요한 재생사업(예컨대 저소득층 주거환경

27) 폐기된 파리의 오르세 기차역을 유명한 오르세 박물관으로 개조하여 활용한 사례나, 꾸리찌바시의 옛 탄약창고를 시민들을 위한 문화공간으로 활용한 사례는 대표적인 사례다.

28) 이정전, 1994, pp. 55-62.

개선, 커뮤니티 재생 등)에 대해서는 공공부문이 주도적으로 재생사업을 추진하는 전략이 필요하다.

넷째, 지역친화형 도시재생이 필요하다. 특히 산업구조적 요인으로 쇠퇴한 지방중소도시의 경우 지역의 전통과 문화, 지역자원적 특성에 걸맞는 접근방법이 필요하다. 이때 지역재생은 지역의 종합적인 발전전략 속에서 검토되어야 함은 물론이다.

다섯째, 지역 커뮤니티의 부활과 커뮤니티 중심의 지역재생이 요망된다. 도시재생의 궁극적인 목적은 주민들의 삶의 질을 높이고 행복감을 줄 수 있는 살고싶은 마을을 만드는 것이다. 따라서 매마른 아파트 문화에서 벗어나 정다운 이웃관계를 유지할 수 있는 커뮤니티의 부활이 도시재생의 전제조건이 되며, 장기적으로는 주민 스스로 마을의 재생에 참여하도록 해야 할 것이다.

### 참고문헌

- 이정전(1994), 녹색경제학, 서울: 한길사.
- 이정전(2006), 토지경제학, 서울: 박영사.
- 계기석(2007), “도시재생을 위한 종합적 계획과 사업추진”, 후기산업사회의 종합적 도시재생정책 방향에 관한 토론회, 한국도시행정학회, 2007 추계학술대회.
- 김영환 · 최정우 · 오덕성(2004), “성장관리형 도심재생의 기본전략 및 계획요소”, 국토계획, 제38권, 제3호, pp. 85-97.
- 김용웅(2008), “도시재생의 시대적 의의와 향후 과제”, 21세기 지방중소도시 재생 — 전문가 워크숍, 한국지역개발학회.
- 김혜천(2001), “대전시 신·구도심 균형발전 방향”, 대전발전포럼, 통권 제6호, pp. 6-21.
- 김혜천(2003a), “도심공동화 문제의 이해와 도심재생의 접근방법”, 도시행정학보, 제16집, 제2호, pp. 79-99.
- 김혜천(2003b), “지속가능한 도시의 조건 — 원도심의 재생으로부터”, 꿈과 희망의 푸른대전 21 소식지, 제18호, pp. 2-3.
- 김혜천(2004), “21세기 새로운 도시관”, 도시계획의 새로운 패러다임, (사)대전경실련 도시개혁센터, pp. 118-133.
- 김혜천(2006), “대전 원도심 활성화와 살기좋은 도시만들기”, 살기좋은 지역만들기의 이론과 전략, 한국환경사회학회 2006 정기 가을학술대회.
- 김혜천(2007), “도시·주거환경정비를 통한 원도심 재생”, 대전역세권 르네상스 — 국제심포지엄, 대전광역시.
- 박세훈(2004), “일본의 도시재생”, 국토계획, 제39권 제2호, pp. 21-33.

- 박주현·김혜천(2002), “사례연구를 통해서 본 주거환경개선사업 과정의 문제점과 개선방안 — 대전 용두동 주거환경개선사업을 중심으로”, 대한국토·도시계획학회 2002 학술세미나, 대한국토·도시계획학회.
- 박창수(2007), “헨리 조지의 기독교사상(1), 기독교사상, 2007년 4월호(통권 제580호), pp. 232-241.
- 백기영 외(2002), “국내 도심공동화 현황 및 도시재생 실태분석”, 2002년 추계학술대회, 대한국토·도시계획학회.
- 윤창훈(2007), “경북중소도시 도시재생사업 추진실태와 과제”, 지방중소도시 현황과 도시재생 과제, 대구경북연구원.
- 임서환(2006), “도시재생의 의의와 과제”, 2006년 주택도시연구원 연구성과발표, 주택도시연구원
- 임서환(2007), “도시재생 R&D 사업의 과제와 추진방향”, 후기산업사회의 종합적 도시재생정책 방향에 관한 토론회, 한국도시행정학회, 2007 추계학술대회.
- 대전광역시(1999), 기존도심 활성화 방안에 관한 연구.
- 도시재생사업단(2008), 쇠퇴도시 유형별 재생기법 개발.
- 시민경제사회연구소(2007), 경제·사회·환경 통합형 사회적 재정사업 연구.
- 한국건설교통기술평가원(2006), 도시재생사업단 사전기획연구.
- Groves, Richard & Christopher Watson, Housing and Urban Regeneration, 주택연구 제10권 1호, 한국주택학회, 2002.
- Department of Environment (1977a), Inner London: Policy for Dispersal and Balance, Final Report of the Lambeth Inner Area Study, London: DOE.
- Department of Environment (1977b), The Policy for Inner City, London: HMSO.
- Sullivan, A. M. (1990), Urban Economics, Boston; IRWIN. Inc.
- Britannica Online(<http://search.eb.com/eb/article>).